МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ

ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА

ПИСЬМО

от 30 марта 2010 г. N 01/4556-0-32

О ПРИМЕНЕНИИ НОРМ КОАП

ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В СВЯЗИ

СО ВСТУПЛЕНИЕМ В СИЛУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА N 380-ФЗ

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в связи со вступлением в силу 31 мая 2010 года Федерального закона от 28.12.2009 N 380-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" и в целях обоснованного применения должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), регулирующих порядок проведения административного расследования после выявления административных правонарушений в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, разъясняет следующее.

Составы административных правонарушений в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения предусмотрены статьями 6.3 - 6.7, 6.14 КоАП. Кроме того, составы правонарушений, предусматривающие административную ответственность в связи с несоблюдением санитарно-эпидемиологических требований (санитарных правил и норм), предусмотрены статьей 8.2, частью 2 статьи 8.42, частью 2 статьи 14.4.

В дополнение к этому, с 31 марта текущего года должностные лица Роспотребнадзора вправе возбуждать дела об административных правонарушениях в области охраны здоровья по фактам сокрытия лицом, больным ВИЧ-инфекцией, венерическим заболеванием, источника заражения, а также лиц, имевших с указанным лицом контакты, создающие опасность заражения этими заболеваниями (статья 6.1 КоАП). При производстве по делам о таких правонарушениях также предусмотрена возможность проведения административного расследования.

Решение о проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в виде определения, в котором указываются дата и место составления данного определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение. При вынесении такого определения физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП, о чем делается запись в определении (часть 3 статьи 28.7 КоАП).

Кроме того, статьей 28.7 КоАП предусмотрено, что возможность проведения административного расследования зависит от необходимости осуществления процессуальных действий, которые требуют значительных временных затрат. К перечню таких процессуальных действий следует отнести действия должностного лица, в производстве которого находится дело о выявленном административном правонарушении, связанные с:

- получением объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаний потерпевшего и свидетелей (ст. 26.3 КоАП), если получить данные объяснения или показания при составлении протокола невозможно;

- назначением экспертизы (ст. 26.4 КоАП);

- отбором проб и образцов, необходимых для проведения экспертизы (ст. 26.5 КоАП);

- необходимостью получения показаний специальных технических средств (ст. 26.8 КоАП);

- направлением в соответствующие территориальные органы и исполнением ими запросов и поручений (ст. 26.9 КоАП);

- истребованием сведений (ст. 26.10 КоАП).

Административное расследование в обязательном порядке должно сопровождаться осуществлением уполномоченным должностным лицом хотя бы одного из вышеперечисленных процессуальных действий. Совершение таких действий должно подтверждаться соответствующими материалами дела (например, письменными объяснениями участника дела, определением о назначении экспертизы, протоколом отбора образцов, запросами, поручениями, письменными требованиями о представлении сведений), оформленными должностным лицом, в производстве которого данное дело находится.

Протокол об административном правонарушении в случае назначения административного расследования по факту данного правонарушения составляется только после окончания расследования (часть 6 статьи 28.7 КоАП). Составление такого протокола в случае назначения административного расследования, но при отсутствии в материалах дела документов, подтверждающих осуществление экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, недопустимо.

В дополнение к вышеизложенному обращаю внимание, что в соответствии с частью 3 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Федеральный закон N 294-ФЗ) его положения к действиям государственных органов при проведении административного расследования не применяются. В связи с этим, после назначения административного расследования, осуществление должностным лицом любых процессуальных действий при проведении такого расследования должно соответствовать только требованиям КоАП; нормы Федерального закона N 294-ФЗ в данном случае применению не подлежат.

Вместе с тем отсутствие основания для проведения проверки, предусмотренного Федеральным законом N 294-ФЗ, не является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Основаниями для проведения должностными лицами Роспотребнадзора проверок, в соответствии с частью 3 статьи 9, частью 2 статьи 10 Федерального закона N 294-ФЗ, являются:

1) ежегодные планы проверок;

2) истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

3) поступление обращений (заявлений), информации о фактах возникновения угрозы причинения либо о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде;

4) обращения потребителей, права которых нарушены;

5) приказ (распоряжение) руководителя Роспотребнадзора, изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

В то же время исчерпывающий перечень обстоятельств, при наличии которых производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению, установлен частью 1 ст. 24.5 КоАП. Такими обстоятельствами являются:

1) отсутствие события административного правонарушения;

2) отсутствие состава административного правонарушения;

3) действия лица в состоянии крайней необходимости;

4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

5) отмена закона, установившего административную ответственность;

6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Как видно из вышеперечисленного, отсутствие основания для проведения внеплановой проверки, предусмотренного Федеральным законом N 294-ФЗ, не является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, предусмотренным частью 1 статьи 24.5 КоАП.

В связи с этим возбуждение дела об административном правонарушении допускается во всех случаях, когда поступившие материалы, сообщения, заявления содержат в себе данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, даже если при этом они не могут послужить основанием для внеплановой проверки (например, сообщения о нарушении санитарно-эпидемиологических требований, не содержащие сведений о причинении или об угрозе причинения вреда жизни и здоровью граждан). При получении таких данных уполномоченное должностное лицо получает повод к возбуждению дела об административном правонарушении немедленно, без проведения проверки в порядке, установленном Федеральным законом N 294-ФЗ.

В соответствии с частью 3 ст. 28.1 КоАП дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных частью 1 статьи 28.1 КоАП, которыми являются:

1) непосредственное обнаружение уполномоченными должностными лицами достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из государственных правоохранительных и иных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Очевидно, что критерий достаточности данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, относится только к случаю, когда поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение такого правонарушения. В случае получения иных поводов для возбуждения дела, а именно при поступлении соответствующих материалов, сообщений, заявлений, дело может быть возбуждено даже при отсутствии в поступивших материалах, сообщении, заявлении достаточных данных о событии правонарушения.

Критерий достаточности данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, может означать получение уполномоченным должностным лицом информации о возникновении события административного правонарушения, признаки которого определены отдельной нормой КоАП, устанавливающей административную ответственность за совершение такого правонарушения.

Например, достаточными данными о наличии события административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.3 - 6.7, 6.14 или 8.2 КоАП, являются сведения о самом факте нарушения конкретного требования действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, даже без указания на то, кем, когда или где такое нарушение совершено. Определение места и/или времени совершения нарушения, выяснение первичных сведений о лице, совершившем данное нарушение <\*>, сбор и оценка доказательств наличия состава административного правонарушения и будут являться целями административного расследования.

--------------------------------

<\*> В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о лице, в отношении которого возбуждается дело, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения (часть 2 статьи 28.5 КоАП).

Необходимость в указанных целях проводить проверку в порядке, установленном Федеральным законом N 294-ФЗ, КоАП не устанавливает.

Схема. Алгоритм проведения административного расследования

┌─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│1. Непосредственное обнаружение правонарушения или получение материалов,│

│сообщения (заявления), которые могут являться поводом для возбуждения│

│дела об административном правонарушении │

└─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┘

┌─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│2. Установление данных, указывающих на наличие события административного│

│правонарушения │

└─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┘

┌─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│3. Соотнесение события административного правонарушения с областью│

│законодательства, указанной в части 1 ст. 28.7 КоАП │

└─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┘

┌─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│4. Установление необходимости осуществления процессуальных действий,│

│требующих значительных временных затрат │

└─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┘

┌─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│5. Вынесение определения о возбуждении дела об административном│

│правонарушении и проведении административного расследования │

└─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┘

┌─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│6. Совершение процессуальных действий, требующих значительных временных│

│затрат │

└─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┘

┌─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│7. Составление протокола об административном правонарушении либо│

│вынесение постановления о прекращении производства по делу до передачи│

│его на рассмотрение │

└─────────────────────────────────────────────────────────────────────────┘

Все процессуальные действия в отношении лиц, деятельность которых привела к возникновению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, осуществляются только в порядке, установленном КоАП.

Например, если в ходе административного расследования в отношении продавца по факту продажи не соответствующей установленным требованиям продукции может возникнуть ситуация, когда необходимо будет осуществить определенные процессуальные действия (например, по истребованию сведений, объяснений, отбору образцов продукции) в отношении изготовителя и (или) поставщика данной продукции. При этом организовывать в отношении изготовителя и (или) поставщика проверки в порядке, установленном Федеральным законом N 294-ФЗ, не требуется.

Прошу принять данные разъяснения к руководству при производстве по делам об административных правонарушениях и не допускать случаев нарушения порядка проведения административных расследований.

Руководитель

Г.Г.ОНИЩЕНКО